

PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

Le littoral de l'Océan et de la Manche

par Paul DUFOURNET *

LE PATRIMOINE COTIER, SA DEGRADATION ET SA MISE A L'ENCAN

Nous demandons que les facteurs plus ou moins immatériels, comme la beauté des paysages, le patrimoine esthétique architectural et archéologique, donc culturel, soient pris en compte dans les études et les bilans relatifs aux grands travaux publics et aux équipements de toute nature. Leur valeur est grande et les espaces de nature deviennent des espaces rares. Il en est tout particulièrement ainsi des rivages marins, limités quant à leur développement linéaire.

Mais la démographie en très forte expansion, l'élévation des niveaux de vie, l'augmentation continue des loisirs, le besoin vrai ou factice (émulation ou ostentation), de s'échapper de la ville provoquent la construction sur les rivages : les terres agricoles, ou les landes, se transforment en terrains à bâtir où se multiplient les emprises immobilières, leurs dessertes et leurs déchets. Si beaucoup veulent acheter du « littoral », beaucoup cherchent aussi à en vendre. Le manque à gagner relatif à une interdiction de construire est considéré comme une spoliation. Dans quelques années, si on ne contrôle pas cette tendance, tout le littoral français, et particulièrement celui de l'Ouest, sera irrémédiablement gâché.

L'ACTION ENTREPRISE

Le plus difficile n'est cependant pas de mettre au pilori ce qui est laid, ou ne convient pas, mais bien de définir l'action qu'il importe de promouvoir. Je m'y suis essayé à plusieurs reprises depuis 1950. Assez récemment (mai 1971), le Gouvernement a décidé de « créer dans le cadre des études pour le schéma général d'aménagement de la France, un groupe d'étude chargé de faire un rapport sur les perspectives à long terme du littoral français ». Ce groupe a présenté au Gouvernement, en novembre 1973, un document intitulé « Perspectives pour l'aménagement du territoire », il propose un certain nombre de mesures et d'actions, accompagnées de recommandations. Il conclut à la création d'un « Conservatoire du littoral ». Ce dernier devait voir le jour au début de 1974. Si cet organisme parvient à faire appliquer ce que préconise le document en question, un très grand pas aura été fait dans le sens que nous souhaitons ; mais il me semble qu'il faut être encore plus exigeant en la matière.

Le ministère de l'Équipement, en liaison avec la DATAR, avait déjà mis sur pied un certain nombre de missions interministérielles ayant chacune pour objet l'aménagement d'un grand secteur littoral dans les limites d'une région administrative. C'est ainsi que fut entreprise la mise en valeur de la côte d'Aquitaine, un peu sur la lancée de celle du Languedoc-Roussillon. Elle est actuellement très contestée, surtout à cause de l'importance trop grande

(1) La revue *Urbanisme* nous a autorisés à reproduire cet intéressant article de P. DUFOURNET, paru dans son numéro 145. Le manque de place nous a contraints malheureusement à le réduire assez considérablement.

* Inspecteur général honoraire de la construction. Professeur d'aménagement territorial et d'Urbanisme.

qu'elle donne aux équipements de loisirs, alors qu'on avait à l'origine mis l'accent sur la conservation et l'interprétation de la nature. Le reste de la côte océane et celle de la Manche font ou feront l'objet de schémas généraux d'aménagement. Les secteurs Poitou-Charentes et Pays de la Loire sont en cours d'étude. Le secteur breton de l'embouchure de la Vilaine à la baie du Mont-Saint-Michel, est assez avancé pour qu'il soit possible d'en faire état.

Il serait trop facile de critiquer la conception qu'on se fait d'un aménagement sur une étroite bande littorale. Les auteurs en sont bien conscients. Mais il faut parer au plus pressé. D'autre part, il existe des études générales de la Bretagne entreprises depuis plus de vingt ans. Il est clair que toutes ces approches doivent être reprises conjointement.

Le littoral breton, considéré sur une certaine épaisseur, est devenu le lieu de hautes densités. C'est là que sont nées et se développent les villes-ports, les localisations spontanées d'industries et d'activité. Il convient donc, pour l'aménagement de la côte, de tenir le plus grand compte de ces agglomérations qui développent toutes sortes d'activités. Elles considèrent le littoral voisin comme leur domaine. Beaucoup de leurs habitants y font construire une habitation secondaire, qui tend de plus en plus à devenir permanente.

Il existe aussi des villes d'une certaine importance dans le centre de la Bretagne, dont une partie de la population émigre sur la côte à chaque fin de semaine, beaucoup y faisant aussi construire une résidence secondaire. Enfin, c'est dans cette Bretagne intérieure que se répandent les estivants côtiers pendant les jours de mauvais temps.

Tout le pays est donc solidaire. Dans une approche de 1962, la protection et la mise en valeur de la côte était la contre-partie de toutes les autres formes d'aménagement, et réciproquement. La politique dite des « périmètres sensibles », correspondant au cordon des communes littorales devait permettre, et permet déjà dans le Finistère, de prélever des redevances sur les lotissements pour acheter des espaces côtiers de qualité, afin de les intégrer au domaine public. Action de très loin insuffisante, mais qui fut une amorce. Entre temps, le régime juridique des rivages de la mer, fixé en 1681 par une ordonnance de Colbert, a fait l'objet d'une réforme (loi du 28 novembre 1963 et décret d'application du 17-6-1966) qui étend en profondeur la notion de domaine public maritime, jusqu'alors délimité par le « flot de mars ». Il convient d'utiliser cette arme précieuse.

L'ACTION A ENTREPRENDRE

Les collectivités municipales, départementales, et régionales sont maintenant disposées à admettre (à condition pour les premières que leur propre territoire ne soit pas en cause...) qu'il n'est pas possible de construire partout. La notion de « tiers naturel » à conserver s'est imposée, très facilement semble-t-il, par le fait de sa simplicité et de l'image qu'on pouvait s'en faire. On a calculé que sur un linéaire très approximatif de 1 500 km de côtes cela représentait un total de 500 km, plus ou moins répartis en petits, moyens et peut-être grands espaces. Ce tiers naturel doit englober les parties boisées, les landes, les falaises, les rochers, et aussi l'agriculture (considérée avec raison comme une sauvegarde du paysage), de même que les sites et les gisements archéologiques, là où la pression foncière paraît ne devoir jamais se faire sentir.

La difficulté commence dès la délimitation de ce tiers sauvage. D'après le préfet de région qui présente le projet : « la détermination d'une zone dite de « tiers naturel » doit être envisagée non pas d'une façon globale, mais dans le cadre de chaque commune ».

C'est là une vue d'administrateur encore trop près des intérêts locaux, et qui montre bien la limite des pouvoirs régionaux. Toutefois, à l'échelon des techniciens régionaux et nationaux, il ne fait pas de doute que ce tiers naturel doit consister en grandes masses, et non en une succession de petits espaces. La nature a besoin pour se conserver et se régénérer de surfaces importantes. Il convient donc, le plus souvent, d'envisager ce tiers, d'un seul tenant, sur plusieurs communes à la fois.

Mais pourquoi un tiers plutôt qu'une autre proposition ?

En reportant les parties statiques (landes, dunes, etc...) sur une carte,

on s'aperçoit que cela représente bien plus du tiers du rivage et qu'il est tout à fait justifié de protéger cet ensemble de façon presque absolue. Le meilleur moyen (qui ne dispense pas l'opinion publique d'être vigilante) est de les placer dans le domaine des collectivités municipales ou régionales. Nous verrons plus loin comment y parvenir. Dans cette optique ce sont les agglomérations existantes qu'il faut développer et organiser pour l'accueil et les loisirs. Il ne s'agit pas d'en créer d'autres, sauf exceptions qui s'imposeraient. Ne s'imposent plus du tout pour moi, par exemple, la « marina » de la Forêt-Fouesnant, ou celle de Kerjouano à la pointe de la presqu'île de Sarzeau. La première, au beau milieu d'un estuaire, tend à se l'approprier ; les inconvénients écologiques et esthétiques en ont été dénoncés. La seconde, trop près du rivage, accapare un site de grande qualité sans y apporter la note architecturale qui l'aurait sublimée. On ne refait pas le Mont-Saint-Michel avec des maisons de loisirs. Surtout, de par sa présence et ses équipements, et faute d'une maîtrise totale du sol, cette implantation va déclencher la spéculation foncière hors de son emprise, sur toute cette pointe.

Cet abâtardissement du rivage rend plus exigeant que naguère. J'imaginai alors qu'une plage non occupée pouvait appeler cet abcs de fixation qu'est une station balnéaire. Je considère maintenant qu'il est satisfaisant pour l'esprit que subsistent des plages désertes.

Le schéma d'aménagement du littoral breton se préoccupe de rechercher les meilleurs sites pour les ports, mais il ne se limite pas à la seule partie terrestre de la côte, et a des prolongements importants sur la mer, tant au point de vue de son exploitation (pétrole, aquaculture) que de celui de la conservation des milieux.

Depuis vingt cinq ans, mes camarades et moi avons lutté contre la politique d'établissement des routes touristiques côtières (« cornichomanie » !) et particulièrement les routes étroitement littorales. Chaque canton côtier avec ses élus, son ingénieur des travaux publics de l'Etat, éventuellement son notaire (élu parfois), intervenait très puissamment pour bénéficier des fonds affectés à cet usage par le Ministère de l'Intérieur dans le but d'attirer les touristes et de mettre les terrains en valeur. La route provoque la destruction du paysage par la spéculation foncière qu'elle déclenche.

De même, la politique d'établissement systématique de chemin de piétons tout au bord du rivage (ex-sentier des douaniers en grande partie) préconisée aussi depuis un quart de siècle, est maintenant retenue comme une des actions essentielles du schéma.

Il est possible de résumer le principe de desserte de la façon suivante : la circulation routière rapide reste très en arrière de la côte, une route normale relie entre elles les agglomérations traditionnelles du littoral, les stations balnéaires existantes et les ports ; des antennes en partent pour conduire aux points exceptionnels de la côte, mais s'arrêtent bien avant (cette extrémité étant dotée d'un parquage dissimulé) pour forcer les touristes à aborder le paysage à pied ; le sentier de piétons doit être exempt de discontinuité ; les riverains qui auraient accaparé le rivage seraient expropriés sur toute la bande littorale nécessaire.

Considérons à leur tour les îles, éléments de nature et de beauté par excellence. L'intérêt national commanderait de leur conserver ce caractère. Mais leurs habitants ne veulent pas être pénalisés par rapport aux conditions de vie de ceux du continent. Toute facilité de relation en leur faveur avec le continent amène, en sens inverse, une fréquentation qui détruit, pollue, enlaidit et provoque la spéculation foncière. Pour prendre un exemple en dehors de la Bretagne, mais sur la même rive océane, il est bien évident qu'en l'état actuel des mœurs et de la maîtrise du sol, le pont de l'île d'Oléron est une très grave erreur. Il conviendrait d'étendre le statut de parc naturel régional (dont bénéficie déjà Ouessant) à toutes les îles bretonnes, de trouver le moyen de favoriser les insulaires, sans pour autant provoquer la dégradation du caractère : c'est ce qu'ont bien compris, et mettent en pratique, les gens d'Houat et d'Houédic.

Le schéma préconise, enfin, que les résidences principales ou secondaires soient groupées en villages et hameaux, et non plus dispersées le long des routes et des chemins. Il faut aller plus loin et proscrire la formule du lotissement, toujours en usage, qui consiste à faire découper un terrain par un géomètre, chacun posant ensuite sur son lot la maison de son goût de

style pseudo-breton, exhibant par sa prétention la réussite sociale de son propriétaire. C'est le plan-masse, définissant un type de maison, qui doit être, dorénavant, toujours préalable au découpage parcellaire.

COMMENT Y PARVENIR

Il apparaît de plus en plus que cette question revêt une importance nationale. Si un pays veut conserver de belles et bonnes côtes, il faut qu'il se les paye. Cependant le recours systématique à l'Etat pour financer une telle politique est une pirouette qui ne résoud rien : cet Etat en serait financièrement incapable. Le transfert de la responsabilité à la région ne semble pas devoir être efficace : le pouvoir régional est aux mains d'élus locaux trop proches des intérêts particuliers, si parfois ils ne sont pas intéressés eux-mêmes.

On peut penser alors à une taxe qui serait prélevée sur tous ceux qui séjournent sur la côte pour en jouir. D'autre part, la taxe levée au titre des « périmètres sensibles » sur les lotissements construits dans la zone littorale, devrait être prélevée sur les résidences secondaires dans toute la Bretagne. Ces revenus permettraient d'acheter des terrains qui recevraient un statut, empêcheraient la collectivité locale, ou régionale, d'en disposer à son gré.

Il convient en même temps de se servir de tous les moyens que nous offre la loi d'orientation foncière. Je me réfère tout d'abord à l'art. L. 130-2 du code de l'urbanisme, qui prévoit que, pour sauvegarder tous espaces boisés et sites naturels situés dans les agglomérations ou leurs environs, l'Etat, les communes ou les établissements publics... peuvent offrir, à titre de compensation, un terrain à bâtir aux propriétaires qui consentent à leur céder gratuitement un terrain de l'une des natures susdites ainsi définies par un P.O.S. Il peut également, aux mêmes fins, être accordé au propriétaire une autorisation de construire sur une partie de terrain classé n'excédant pas un dixième.

Il est nécessaire ensuite que cette action s'exerce sur de grandes parcelles ou sur des groupements de petites parcelles, les propriétaires étant conduits à se grouper. Le maximum du dixième de la surface de la propriété considérée sera ensuite affecté d'un coefficient d'occupation des sols (C.O.S.). Les 9/10^e restants du terrain seraient, conformément à la loi, remis gratuitement à la collectivité publique et de préférence au département. Ce droit à construire — concrétisé par le C.O.S. — pourra être soit transféré par le propriétaire du sol à l'emplacement où il aura été convenu de s'implanter, soit vendu, au prix du marché, à un organisme chargé de réaliser les agglomérations nouvelles ou les zones de camping. Cette politique de transferts de C.O.S. a déjà reçu un commencement de réalisation en Bretagne. Il s'agit maintenant de beaucoup l'amplifier.

La propriété de tous ces espaces n'apportera aucune charge aux départements. Leur retour à la lande est souhaitable.

C'est à ce moment-là que le ministère chargé des sites, qui n'aura plus à redouter les demandes d'indemnité, pourra classer progressivement tout cet ensemble, afin que désormais plus rien n'y soit changé.

Il ne faudra pas négliger, pour autant, les autres moyens que nous donnent les textes, et notamment celui relatif à l'extension du domaine maritime.

Les terrains cédés aux communes, de même que les dunes que ces dernières possèdent, doivent être inaliénables.

Les services publics ne devront pas poser des réseaux d'eau et d'électricité sans tenir compte des projets approuvés, car les terres bordées par ces réseaux sont immédiatement revalorisées.

Le ministère de l'Agriculture ne devra désormais remembrer les communes côtières qu'en conformité avec les schémas d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et en vue de concourir à leur réalisation. Il tiendra compte le plus possible du caractère bocager de ces rivages, et ceci sur la base d'un plan de paysage publié.

J'avais préconisé en février 1970, dans un rapport au ministère de l'Equipement, la nomination d'un « commissaire à la réorganisation côtière ». C'est une « agence foncière régionale » qui doit naître.

La confrontation de l'intérêt public et de l'intérêt privé est bien la pierre d'achoppement de toute cette action. C'est aux pouvoirs national et régional de les arbitrer, afin d'aboutir à la politique ainsi préconisée.